Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1009**

15. Wahlperiode 21. 05. 2003

Antrag

der Abgeordneten Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Rainer Funke, Ernst Burgbacher, Daniel Bahr (Münster), Angelika Brunkhorst, Helga Daub, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Hans-Michael Goldmann, Joachim Günther (Plauen), Dr. Karlheinz Guttmacher, Dr. Christel Happach-Kasan, Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Sibylle Laurischk, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Dirk Niebel, Günther Friedrich Nolting, Eberhard Otto (Godern), Gisela Piltz, Marita Sehn, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Jürgen Türk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

Schutz vor illegalen und jugendgefährdenden Internetinhalten – Filtern statt Sperren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Das Internet bietet heute einen in dieser Form zuvor nie gekannten Marktplatz der Ideen und Meinungen. Es erlaubt einen wesentlich einfacheren Austausch von Ansichten, erleichtert den Kontakt zu Gleichgesinnten und den Aufbau und die Organisation von Interessengruppen. Der einzelne Nutzer gewinnt Zugang zu einem wesentlich breiteren Meinungsspektrum. Das Internet wird hierdurch zu einem Medium, das die Meinungs- und Informationsfreiheit und damit die Demokratie fördert. Dieses Potenzial wird nicht zuletzt durch die weltumspannende Dimension des Internets erreicht. Die Menschen erhalten Zugang zu vorher unerreichbaren Informationen, erleben bislang fremde Kulturen und können Kontakte über weite Entfernungen aufbauen und unterhalten.

   Die neuen Möglichkeiten bergen jedoch auch Gefahren, insbesondere für Kinder und Jugendliche. Einzelne Personen und Organisationen missbrauchen die neuen Freiheiten, indem sie illegale Inhalte über das Netz verfügbar machen. Nicht alle jugendgefährdenden Inhalte sind hinreichend vor dem Zugriff durch Kinder und Jugendliche geschützt. Zum Teil zeigen sich hierbei auch Wertunterschiede in verschiedenen Kulturen und Rechtssystemen, die bei der Einschätzung bestimmter Inhalte zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. So können deutsche Nutzer auf Inhalte zugreifen, die im Widerspruch zu deutschen Jugendschutzregeln oder zu allgemeinen Verbotsgesetzen stehen, möglicherweise in ihrem Ursprungsland jedoch völlig legal sind.

2. Bei Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler oder unzureichend geschützter jugendgefährdender Inhalte im Internet ist es wichtig, zwischen den verschie-

denen Beteiligten im weltweiten Internet zu unterscheiden und deren gestufte Verantwortlichkeit anzuerkennen, wie sie sowohl im deutschen (§ 8 ff. Teledienstegesetz (TDG), § 6 ff. Mediendienste-Staatsvertrag (MDStV)) als auch im europäischen Recht (Artikel 12 ff. E-Commerce-Richtlinie) festgelegt ist. Vorrangiges Ziel muss stets sein, den jeweiligen Anbieter des inkriminierten Inhaltes selbst in Anspruch zu nehmen (Content-Provider). Gegen ihn kann unter anderem die ganze Bandbreite straf- oder ordnungsrechtlicher Maßnahmen ergriffen werden. Die Behörden sind aufgerufen, diese Instrumente, gerade bei den illegalen, oft menschenverachtenden Inhalten auch in vollem Umfang einzusetzen.

Demgegenüber haften diejenigen, die nur Speicherplatz für fremde Inhalte vorhalten (Host-Provider) nur insoweit, als ihnen diese Inhalte bekannt sind. Eine Pflicht zur Prüfung von oder gar Suche nach bestimmten Inhalten trifft sie dabei nicht. Die reinen Zugangsvermittler zum Internet, deren Dienstleistung sich auf die Durchleitung fremder Inhalte beschränkt (Access-Provider), sind für die von ihnen vermittelten Inhalte in keinem Fall verantwortlich. Sie verschaffen nur den Zugang zum Internet in technischer Hinsicht. Sie sind daher dem Grundsatz nach nicht zum Adressaten von Maßnahmen wegen illegaler und jugendgefährdender Inhalte zu machen, zu denen Nutzer über ihre Vermittlungsdienste Zugang erhalten.

3. Dieses System gestufter Verantwortlichkeit ist grundlegende Basis einer jeden Tätigkeit im Bereich elektronischer Kommunikations- und Mediendienste. Es darf daher in seiner Gültigkeit nicht ausgehöhlt werden. Auch der neu vereinbarte Jugendmedienschutz-Staatsvertrag sieht ausdrücklich vor, dass die entsprechenden Regeln aus TDG und MDStV von den neuen Vorschriften nicht berührt werden (§ 2 Abs. 3 JMStV).

   Allerdings eröffnen einige gesetzliche Regelungen in dem Falle, dass Maßnahmen gegen die Verantwortlichen keinen Erfolg versprechen, die Option zur Inpflichtnahme der Zugangsvermittler (§ 22 Abs. 3 MDStV, hierauf verweisend § 20 Abs. 4 JMStV). Diese Regelungen stellen allerdings keine Ausnahmen vom Prinzip der Nichtverantwortlichkeit dar, sondern sind nur besondere Ausprägungen der allgemeinen ordnungsrechtlichen Möglichkeit, zur Gefahrenabwehr auch den selbst nicht verantwortlichen, so genannten Nichtstörer in Anspruch zu nehmen.

   Auf diese Rechtsgrundlage hat in der Vergangenheit die Bezirksregierung Düsseldorf Verfügungen gestützt, mit denen eine große Zahl von in Nordrhein-Westfalen ansässigen Access-Providern verpflichtet werden sollte, den Zugang zu zunächst zwei in den Vereinigten Staaten gehosteten und aus deutscher Sicht illegalen Webangeboten zu sperren. Mit diesen Sperrverfügungen hat sich bereits der Unterausschuss Neue Medien des Deutschen Bundestages in seiner Sitzung vom 13. Juni 2002 ausführlich beschäftigt. Augenblicklich laufen zu diesen Verfügungen zahlreiche gerichtliche Verfahren im vorläufigen Rechtsschutz und in der Hauptsache, zu denen der Deutsche Bundestag im Respekt der Unabhängigkeit der Gerichte nicht Stellung beziehen möchte.

4. Grundsätzlich ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen stets nur subsidiär gegenüber den polizeirechtlich Verantwortlichen erfolgen kann. Erst wenn alle denkbaren Maßnahmen nicht zu einer erfolgreichen Gefahrenabwehr führen können, ist die Heranziehung des „Nichtstörers“ zu rechtfertigen. Diesen zentralen ordnungsrechtlichen Grundsatz gilt es bei allem Verwaltungshandeln in diesem Bereich zu beachten. Dabei kann es nicht genügen, dass Maßnahmen gegen den eigentlich verantwortlichen Inhalteanbieter aufwändiger oder vielleicht auch in ihrem Erfolg weniger gewiss sind. Der Zugriff auf die Access-Provi-

der darf, wie jede Maßnahme gegen nicht verantwortliche Personen, nie erstes, sondern stets nur letztes Mittel sein.

Darüber hinaus ist bei jedem Verwaltungshandeln das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu beachten, was insbesondere die Geeignetheit der jeweiligen Maßnahme erfordert. An dieser fehlt es, wenn die Maßnahme keinen oder jedenfalls nur geringen Erfolg verspricht. Bei den aktuell diskutierten technischen Wegen zur Implementation anbieterseitiger Zugangssperren, etwa der Manipulation der Domain-Name-Server (DNS), bestehen jedoch erhebliche Zweifel an den Erfolgsaussichten. Die Sperren können mit wenigen Schritten durch Wahl eines anderen DNS oder die Nutzung eines ausländischen Providers umgangen werden. Anleitungen hierzu sind schon heute im Netz verfügbar. Der Sperrwirkung entfaltet sich damit gerade nicht gegenüber den potentiellen Interessierten an schädlichen Inhalten, sondern nur gegenüber Zufallsbesuchern, die sich auch auf andere Art, etwa durch nutzerseitige Filtersysteme schützen können. Andere technische Ansätze, wie die Sperrung ganzer IP-Adressen oder der Einsatz von Proxy-Servern, sind nicht in der Lage, hinreichend zielgenau einzelne Inhalte zu sperren, so dass auch nicht problematische Inhalte betroffen wären, oder sie behindern maßgeblich die technischen Funktionen des Internets, indem sie die Leistungsfähigkeit und Ausfallsicherheit der Infrastruktur gefährden.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Einrichtung und Pflege der Sperren – unabhängig vom hierzu gewählten technischen Ansatz – erheblichen Aufwand und damit Kosten bei den betroffenen Internetunternehmen verursachen, deren betrieblichen Ablauf maßgeblich beeinträchtigen und diese damit im internationalen Wettbewerb erheblich benachteiligen. Auch dieser Aspekt ist bei der im Verhältnismäßigkeitsprinzip niedergelegten Abwägung von Zielerreichung und damit verbundenen Belastungen zu berücksichtigen, selbst wenn die Unternehmen nach allgemeinen ordnungsrechtlichen Grundsätzen einen Anspruch auf eine aufwandsgerechte Entschädigung für ihre Inpflichtnahme haben.

Vor diesem Hintergrund ist es jedenfalls nicht angemessen, wenn – wie zum Teil gefordert – auf alle illegalen oder unzureichend geschützten jugendgefährdenden Inhalte im weltweiten Internet mit entsprechenden Sperrungsverfügungen gegen Access-Provider in Deutschland reagiert würde.

5. Zweifel an der Verhältnismäßigkeit bestehen insbesondere beim Einsatz von Sperrungsverfügungen gegen Access-Provider zur Erreichung von Jugendschutzzielen. Da eine differenzierte Wirkung der Sperren nach dem Alter der betroffenen Nutzer nicht möglich ist, führen solche Maßnahmen in diesen Fällen zusätzlich zu Freiheitseingriffen erwachsener Internetnutzer, für die völlig legale Inhalte nur noch erschwert zugänglich wären. Diese Drittbetroffenheit sollte dazu führen, von Sperrungsmaßnahmen zu Jugendschutzzwecken ganz abzusehen. Jugendschutz sollte grundsätzlich durch Filtersysteme auf den Endgeräten der Nutzer – gegebenenfalls im Zusammenwirken mit einer beschreibenden Kennzeichnung der Inhalteanbieter wie beim internationalen Filtersystem der Internet Content Rating Association (ICRA) –, nicht jedoch durch pauschale Sperrungen auf Seiten der Zugang vermittelnden Access-Provider sichergestellt werden.

6. Aber auch bei aus deutscher Sicht illegalen Inhalten ist es erforderlich, andere Wege als Sperrverfügungen zum Umgang mit solchen Angeboten zu finden, die das Prinzip der gestuften Verantwortlichkeit und damit die besonderen Charakteristika dieses weltumspannenden elektronischen Kommunikationsnetzes besser berücksichtigen.

   In der großen Mehrzahl werden die betreffenden Seiten im Ausland betrieben. Hieraus folgen Durchsetzungsprobleme für die deutschen Rechtsvorgaben.

Wo immer ein Wertekonsens erreicht werden kann, sind die Staaten zu einer Stärkung der internationalen Zusammenarbeit aufgerufen, um so den Zugriff auf die Urheber illegaler Meinungsäußerungen auch über nationale Grenzen hinweg zu ermöglichen. So bietet hierfür etwa die Cybercrime Convention des Europarates Erfolg versprechende Ansätze.

Im Unterschied zu der oft langwierigen und mühsamen internationalen Koordination bei staatlichen Maßnahmen kann eine Selbstregulierung der Anbieter gerade auch in der internationalen Dimension deutlich erfolgreicher sein, weil Selbstkontrollinstanzen flexibler und schneller reagieren können. Bestehende internationale Netzwerke von Selbstkontrolleinrichtungen wie INHOPE gehen bereits mit beachtlichem Erfolg gegen illegale Inhalte im Internet vor.

Daneben ist es erforderlich, dass die Gesellschaft den Urhebern und den potentiell empfänglichen Adressaten rassistischer oder fremdenfeindlicher, gewaltverherrlichender und (kinder)pornographischer Inhalte mit intensiver Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit begegnet. Parallel muss über die in rassistischen, fremdenfeindlichen und gewaltverherrlichenden Botschaften liegenden Gefahren und Irrtümer informiert und vor ihnen gewarnt werden. Ziel sollte letztlich nicht das Blockieren von Meinungsäußerungen, sondern das Bemühen sein, die dahinter stehenden Ideologien und Irrtümer durch Aufklärung zu bekämpfen. Hierzu kann am besten eine offene, freie und von gelebter Toleranz geprägte Gesellschaft beitragen. Alle Kräfte in dieser Gesellschaft sollten dabei den bewussten und verantwortlichen Umgang mit Freiheit – gerade auch mit der Meinungsfreiheit und damit auch mit den Möglichkeiten der neuen Medien – fördern und fordern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit, insbesondere im Bereich des Strafrechts, für eine Stärkung der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung illegaler Inhalte im Internet einzusetzen;
2. im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Ländern darauf hinzuwirken, dass im Bereich von Tele- und Mediendiensten die gestufte Verantwortlichkeit der verschiedenen Personen beachtet wird und insbesondere die Zugangsvermittler nicht für fremde, von ihnen bloß durchgeleitete Inhalte ordnungsrechtlich verantwortlich gemacht werden;
3. Selbstregulierungsinitiativen der Wirtschaft gerade auch in der internationalen Dimension durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu unterstützen, namentlich selbst geeignete Anreize für solche Selbstregulierungsinitiativen zu setzen bzw. im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Ländern hierauf hinzuwirken;
4. Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz und der Aufklärung bei Kindern und Jugendlichen wie auch bei ihren Erziehungsberechtigten zu ergreifen und zu unterstützen, um auf diesem Wege einen wesentlich wirkungsvolleren Schutz gegen Gefahren aus dem Internet zu etablieren.

Berlin, den 20. Mai 2003

Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333